УДК/UDC 342.61

О некоторых вопросах ротации государственных гражданских служащих

Схакумидова Джульетта Анзауровна
студентка юридического факультета
Кубанский государственный аграрный университет им. И Т. Трубилина
г. Краснодар, Россия
e-mail: sxakymidova@mail.ru

Аннотация

Понятие «ротация» в рамках правовой науки рассматривается как обновление состава органов власти, замена работников путем различных служебных перемещений. В рамках государственной службы институт ротации является совокупностью правовых норм, регулирующих правоотношения, связанные с назначением государственного служащего на должность, которая является ротационной. Таким образом, институт ротации в государственной службе является сравнительно новым, поскольку он был введен в законодательство о государственной гражданской службе путем принятия федерального закона о внесении поправок в 2011 году, изменения вступили в законную силу в 2013 году, а в 2018 году были дополнены. В рамках данной статьи будут рассмотрены вопросы правового регулирования, а также структурные элементы института ротации государственной службы Российской Федерации.

Ключевые слова: ротация, государственная служба, правовое регулирование, перемещение.

About some matters rotation of state civil servants

Schakumidova Julietta Anzaurovna
student of the faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: sxakymidova@mail.ru

Abstract

The concept of "rotation" in the framework of legal science is considered as updating the composition of government bodies, replacing workers through various official movements. In the framework of public service, the rotation institution is a set of legal rules governing the legal relations associated with the appointment of a public servant to a position that is rotational. Thus, the institution of rotation in the public service is relatively new, since it was introduced into the legislation on public civil service by adopting a federal law on amendments in 2011, the amendments entered into force in 2013, and were supplemented in 2018. Within the framework of this article, issues of legal regulation, as well as structural elements of the civil service rotation institute of the Russian Federation will be considered.

Key words: rotation, public service, legal regulation, displacement.

История государственной службы насчитывает столетия и неразрывно связана со становлением централизованного государства. Правовая основа регулирования института государственной службы сложилась еще во времена Российской Империи. Первые нормативно-правовые акты были разработаны еще в XIV веке. Однако системный характер правовое регулирование государственной службы приобрело в XIX веке, когда законодательство о государственной службе было кодифицировано [1]. Институт государственной службы развивается постоянно, поскольку его развитие напрямую связано с развитием государства. На сегодняшний день, рассматривая современное положение института государственной службы, следует обратить внимание на появление института ротации.

Согласно положениям Федерального закона «О системе государственной гражданской службы РФ» ротация предусматривает формирование кадрового резерва и кадрового состава государственной службы и рассматривается как приоритетное направление формирования состава государственных служащих [2].

Вслед за законодателем преимущества ротации признают и исследователи, указывая, что ротация является эффективным инструментом управления государственным аппаратом. Появление института ротации

рассматривается как возникновение фактора, усиливающего институт ротации кадров, а также как инструмент противодействия коррупции [3].

Правовое регулирование института ротации изначально возникло в универсальных документах ООН, предусматривающих механизмы противодействия коррупции. Главным документом и международным источником правового регулирования института ротации является Конвенция ООН против коррупции 2003 года, которую ратифицировала Российская Федерация. Положения данной конвенции предусматривают в том числе и установление единой процедуры отбора кадров для государственной службы [4].

Таким образом, появление института ротации государственной службы связано с необходимостью обеспечения действия механизмов, препятствующих коррупции. На основе национального плана противодействий коррупции на 2018–2020 годы Российская Федерация стремится постоянно совершенствовать внутреннее законодательство, предусматривающее разработку мер по противодействию коррупции [5].

Введение в действие института ротации предусматривает достижение целей, которые условно можно разделить на две категории: организационные и мотивационные. Организационные цели связаны с потребностями государственной гражданской службы, повышением эффективности и результативности деятельности служащих, профилактикой противоправного поведения, предупреждения конфликта интересов и профилактикой правонарушений. Мотивационные цели подразумевают под собой формирование кадрового резерва. В общем виде цели ротации государственных служащих связаны с определением компетенции служащих, повышением их профессиональных качеств, навыков [2].

Повышение квалификации государственных служащих имеет важное значение в рамках постоянного технического прогресса и внедрения новых технологий. На сегодняшний день развитие процесса цифровизации происходит очень стремительно, что обуславливает необходимость обучения. Ротация кадров между частным сектором и государственной

службой предусматривает освоение служащими новых компетенций, навыков, умений по различным актуальным направлениям [6].

Кадровая ротация основана на нескольких ключевых принципах, к которым относятся планомерность, согласованность, финансовая обеспеченность и подотчетность. Планомерность ротации связана с ее проведением на основе определенного плана, который должен быть согласован с руководителем, должна быть разработана форма ротации, порядок ее проведения. При этом план ротации должен быть актуальным.

Согласованность ротации связана с наличием необходимости утверждения ротации между несколькими органами власти их руководителями. Если государственный служащий назначается на должность в порядке ротации, то его кандидатура должна быть заранее согласована и утверждена.

Финансовая и материальная обеспеченность процесса ротации предусматривают осуществление процедуры ротации за счет бюджетных средств путем бюджетных перечислений. Кроме того, государственным служащим, проходящим процедуру ротации, возмещаются расходы, которые они несут в связи со служебным перемещением.

Подотчетный характер ротации связан с необходимостью проведения ротации на основе методических разработок и рекомендаций, а также проведения ротации под контролем руководителя государственного органа, выступающего в качестве нанимателя [1].

Кадровая служба ежегодно до 1 февраля текущего года предоставляет руководителю органа сведения о проведении ротации за прошедший календарный год. Согласно законодательству о государственной службе, перечень должностей государственной службы предусматривает должности различных категорий. Например, должность «руководитель» связана с осуществлением полномочий по выполнению контрольных и надзорных функций. Перечень должностей, по которым предусмотрена ротация, утверждается территориальными органами федерального органа исполнительной власти.

Ротации бывают нескольких видов. Законодательство о государственной службе предусматривает только горизонтальную ротацию, которая связана с назначением государственного служащего на равнозначную должность в другое структурное подразделение внутри ведомства или в иное ведомство. Горизонтальная ротация связана со сменой профессиональной компетенции, сменой функций и специфики работы в одном органе. При горизонтальной ротации государственный служащий получает новые навыки, которые сможет использовать для движения по вертикали. Ротация государственных служащих проводится в рамках одной группы должностей.

Помимо горизонтальной есть также и вертикальная ротация, которая связана с перемещением на вышестоящую должность или понижением в должности. При этом такой вид ротации не предусмотрен законодательством о государственной службе. Любые назначения на вышестоящую должность протекают вне рамок закона о государственной службе [6].

В рамках противодействия коррупции в основном используется горизонтальная ротация по перечню должностей, заранее утвержденных руководителем государственного органа. Ротация всегда является инструментом стимулирования государственных гражданских служащих.

Осуществление ротации предусматривает наличие таких условий, как уровень квалификации государственного служащего, направление его подготовки, стаж. За последнее время условия контракта с государственным гражданским служащим предусматривают срок уведомления государственного служащего о служебном перемещении не позднее чем за шесть месяцев [7].

Несмотря на то, что положения законодательства предусматривают необходимость получения согласия служащего на перемещение, любой перевод обязателен. Исключениями являются случаи, когда государственный служащий болен заболеванием, исключающим возможность замещения определенной должности, когда члены его семьи не могут проживать в местности, куда планируется перевести служащего. Такие

исключения вполне обоснованы и предусмотрены в законодательстве о государственной службе зарубежных стран [8].

Если государственный служащий отказывается от перемещения без уважительной причины, это является основанием для расторжения с ним служебного контракта. При перемещении на должность в соответствии с процедурой ротации государственный служащий имеет право на возмещение расходов, которые он и члены его семьи понесли при переезде, право на предоставление служебного помещения, а также на медицинское обеспечение [9].

На сегодняшний день институт ротации только формируется, его содержание, очевидно, будет дополняться и дорабатываться, поскольку институт ротации предусматривает наличие довольно сложного механизма реализации перемещения кадров. На сегодняшний день еще не разработано законодательного определения понятия «ротация», не предусмотрены ее цели, задачи и принципы. Кроме того, для эффективности действия института ротации необходимо обеспечить государственного служащего гарантиями возмещения расходов при перемещении [10].

Таким образом, в законодательной доработке нуждаются положения закона, изложенные во второй главе Федерального закона «О системе государственной службы в Российской Федерации» предусматривающей общие условия прохождения государственной и гражданской службы. Поскольку ротация государственных служащих имеет две важнейшие функции - противодействие коррупции и заинтересованности, а также стимулирование государственного служащего к повышению своей квалификации, стоит рассмотреть вопрос о расширении перечня должностей государственной гражданской службы. Указанные направления развития института ротации требуют не только внимания законодателя, но и научных разработок. В частности, такие изменения должны предусматривать уменьшение уровня зависимости государственного служащего от одного руководителя, например, с помощью проведения аттестации, которая оценивается коллегиально.

Список литературы

1. Архиреева А. С. К вопросу о правовом регулировании института обязанностей государственных служащих в Российской Империи в XIX веке // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2015. № 110. С. 1604–1614.

2. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2003. № 22. Ст. 2063.

3. Архиреева А. С. Нормативное обеспечение правового положения государственных служащих гражданского ведомства в Российской империи в XIX веке // Общество и право. 2015. № 4 (54). С. 39–43.

4. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 26. Ст. 2780.

5. О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы: Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 27. Ст. 4038.

6. Ковтков Д. И. Ротация гражданских служащих // Законодательство и экономика. 2016. № 9. С.16–24.

7. Цирин А. М., Трунцевский Ю. В., Севальнев В. В. Оценка коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти: Метод. пособие. М., 2019. 112 с.

8. Современные кадровые технологии в органах власти: Монография / Под общ. ред. С. Е. Прокофьева, А. М. Беляева, С. Г. Еремина. М.: Юстицинформ, 2015. 662 с.

9. Архиреева А. С. Теоретико-правовые основы института государственной службы // Общество и право. 2015. № 3 (53). С. 31–35.

10. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики: Учебник / В. В. Черепанов. М.: Юнити-Дана, 2010. 679 с.

References

1. Arkhireeva A. S. To the question of legal regulation of the institution of duties of public servants in the Russian Empire in the 19th century // Political Mathematical Electronic Scientific Journal of the Kuban State Agrarian University. 2015. No. 110. C. 1604-1614.

2. On the public service system of the Russian Federation: Federal Law of May 27, 2003 N 58-ФЗ // Collected Legislation of the Russian Federation, 2003. No. 22. Art. 2063.

3. Arkhireeva A. S. Regulatory support of the legal status of civil servants of the civil department in the Russian Empire in the XIX century // Society and Law. 2015. No4 (54). S. 39-43.

4. United Nations Convention against Corruption (adopted in New York on October 31, 2003 by Resolution 58/4 at the 51st plenary meeting of the 58th session of the UN General Assembly) // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2006. No. 26. Article 2780.

5. On the National Anti-Corruption Plan for 2018 - 2020: Decree of the President of the Russian Federation of June 29, 2018 N 378 // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2018. No. 27. Art. 4038.

6. Kovtkov D. I. Rotation of civil servants // Legislation and Economics. 2016. N 9. C.16-24.

7. Tsirin A. M., Truntsevsky Yu. V., Sevalnev V. V. Assessment of corruption risks in federal executive bodies: Method. allowance. M., 2019.-112 c.

8. Modern personnel technology in government: Monograph / Under the total. ed. S. E. Prokofiev, A. M. Belyaeva, S. G. Eremin. M .: Justicinform, 2015.662 s.

9. Arkhireyev A. S. Theoretical and legal foundations of the institution of public service // Society and Law. 2015. No 3 (53). S. 31-35.

10. Cherepanov V. V. Fundamentals of public service and personnel policy: Textbook / V.V. Cherepanov. M .: Unity-Dana, 2010.679 s.